

Naar bredere grondslagen en lagere tarieven in Nederland *

Koen Caminada

email: c.l.j.caminada@law.leidenuniv.nl

Kees Goudswaard

email: k.p.goudswaard@law.leidenuniv.nl

Henk Vording

email: h.vording@law.leidenuniv.nl

Universiteit Leiden
Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Fiscaal-economisch departement
afdeling Openbare Financiën

Samenvatting

De *Belastingherziening* 2001 brengt lagere tarieven, deels gefinancierd door een verbreding van de heffingsgrondslag. Deze grondslagverbreding is echter aanzienlijk kleiner dan de grondslagversmalling die in het afgelopen decennium is opgetreden. Ook na 2001 blijft de heffingsgrondslag smal en de tarieven dus hoger dan noodzakelijk.

Wij pleiten voor een verdere grondslagverbreding in ruil voor tariefverlaging. Ter illustratie hebben we een flat rate tax met een extreem brede grondslag doorgerekend. Het uniforme tarief komt dan uit op 28%. Opmerkelijk is dat de koopkrachteffecten van een dergelijk stelsel binnen redelijke marges blijven. Diverse problemen staan een flat rate tax echter voorlopig in de weg. Wij hebben daarom ook een realistischer alternatief geschetst. Belangrijkste elementen zijn: een veel lagere heffingskorting, alleen een gerichte arbeidskorting, en verplaatsing van de eigen woning naar box III. Daarmee kunnen aantrekkelijke tarieven van 25% en 45% worden gerealiseerd. De koopkrachteffecten van dit alternatief zijn wat evenwichtiger dan die van de IB2001. Bovendien is sprake van een aanzienlijk consistentere fiscale behandeling van het eigen huis.

20 december 1999

Copyright (©) 1999 Caminada, Goudswaard en Vording

* Bewerkte versie van het paper dat is gepresenteerd op het seminar *Belastingherziening 2001: Politiek en wetenschap in debat*, 10 december 1999 te Rotterdam. Met dank aan Wouter Bos, Sijbren Cnossen, Casper van Ewijk en Flip de Kam voor nuttig commentaar op een eerdere versie.

1 Inleiding

De Belastingherziening 2001 bevat vernieuwende en interessante elementen.¹ Daartoe behoren ondermeer de omzetting van de belastingvrije sommen in individueel uit te keren heffingskortingen, de invoering van een arbeidskorting en de introductie van het gesloten boxensysteem, met name met het doel om vermogensinkomsten in de toekomst effectiever en neutraler te belasten. Voorts is de verlaging van de hogere IB-tarieven positief te noemen. Niettemin is toch wel wat kritiek mogelijk. Onze kritiek spitst zich toe op de geringe omvang van de grondslagverbreding en de daardoor beperkte tariefverlaging. In het verlengde daarvan ligt het in de nieuwe fiscale systematiek niet erg voor de hand om de eigen woning in box I (werk en woning) te plaatsen, maar wel in box III (sparen en beleggen).

In deze bijdrage zullen wij ons concentreren op de voorstellen ten aanzien van de grondslag en de tariefstructuur. In hoeverre wordt tegemoet gekomen aan de wens om de tarieven te verlagen? Hoe ver reikt de grondslagverbreding? Binnen dit kader worden enige kanttekeningen bij de voorstellen geplaatst. Om de gedachten te bepalen presenteren we twee alternatieven: een vergezicht en een op kortere termijn te realiseren beleidsoptie.

- Eerst simuleren we een simpele vorm van een flat rate tax en vergelijken de belastingdrukverdeling van het huidige stelsel met de drukverdeling van de gesimuleerde flat tax. Het gaat om een extreme uitruil tussen aftrekbeperking en tariefverlaging. Wij benaderen de grondslag voor zo'n flat tax vanuit de beschikbare data door de heffingsgrondslag van de IB te vergroten met alle aftrekposten en vrijstellingen. Die benadering levert een eerste indruk op van de mogelijkheden, maar uiteraard geen praktisch uitvoerbare blauwdruk voor een flat tax. We komen uit op een systeem met één tarief van 28% op arbeid over een zeer brede heffingsgrondslag, waarbij uitsluitend de belastingvrije som (heffingskorting) op het bruto inkomen in mindering wordt gebracht (dit wordt ook wel een Benthams stelsel genoemd).² Men denke hierbij aan een objectieve heffing over de loonsom van ondernemingen (en overheid)³ en een stelsel van bronheffingen op kapitaalinkomen.⁴ In zo'n type heffing verdwijnt de persoon van de belastingplichtige uit beeld, en is er geen reden meer voor individuele draagkrachtmeting. Elke vorm van arbeidsbeloning zou dan naar één tarief worden belast op ondernemingsniveau. Doordat kan worden volstaan met een heffing naar de gehele loonsom aan de bron, is een belangrijke besparing op administratiekosten mogelijk.
- Vervolgens presenteren we een meer realistische beleidsoptie. Daarbij beperken we ons tot box I; de belastingheffing op kapitaalinkomen blijft derhalve (met uitzondering van het

¹ Zie Tweede Kamer (1999) *Voorstel van Wet*, Tweede Kamerstuk vergaderjaar 1998-'99, 26 728 no.2.

² In de Amerikaanse discussie wordt de term flat tax ook wel gebruikt voor een consumptiebelasting, zij het in een andere opzet dan de Europese BTW. De Hall-Rabushka (1985) flat tax heeft de vorm van een belasting op lonen plus een cash-flow tax op de overwinst (rent) van ondernemingen. Deze cash-flow tax heeft globaal geformuleerd als grondslag het gehele ondernemingsrendement (winst plus rentebetalingen) waarbij investeringen onmiddellijk kunnen worden afgeschreven zodat het normale kapitaalrendement effectief niet wordt belast.

³ Zoals in Nederland geopperd door Grapperhaus (1995). Zie voor een nadere analyse van dit voorstel Brandsma en Vording (1997).

⁴ De plaats van een vermogenswinst- of aanwasbelasting in zo'n stelsel laten we onbesproken; zo'n belasting zal niet altijd aan de bron kunnen worden geheven.

eigen huis) buiten beschouwing. Het blijkt mogelijk om zelfs zonder de meest ingrijpende vormen van grondslagverbreding een aantrekkelijke tariefstructuur te realiseren. In een door ons uitgewerkte variant kunnen de tarieven worden verlaagd tot 25% over een schijf die f 3.000 langer is dan de lengte van de huidige eerste schijf (1a en 1b) en 45% in een gecombineerde tweede en derde schijf. We ontzien daarbij de aftrekbaarheid van premies voor pensioen- en werknemersverzekeringen, maar de eigen woning gaat van box I naar box III.

Vanzelfsprekend zijn er politieke risico's verbonden aan verdere beperking van aftrekposten, maar een eenvoudige tariefstructuur met veel lagere tarieven dan in het Belastingplan 2001 ligt voor het grijpen. Voor wat betreft de richting van het beleid verdient verdere aftrekbeperking in ruil voor tariefverlaging dus blijvend de volle aandacht.

De opbouw van dit paper is als volgt. Paragraaf 2 beschrijft de hoofdlijnen van het huidige stelsel en de IB2001. Paragraaf 3 gaat over de uitruil tussen bredere heffingsgrondslagen en lagere tarieven. De tariefstelling en de inkomensgevolgen van een flat rate tax voor Nederland komt in paragraaf 4 aan de orde. Na enkele opmerkingen in paragraaf 5, schetsen we in paragraaf 6 een realistischer (korte termijn) beleidsoptie. Ten slotte volgt de conclusie in paragraaf 7.

2 Hervorming van de IB

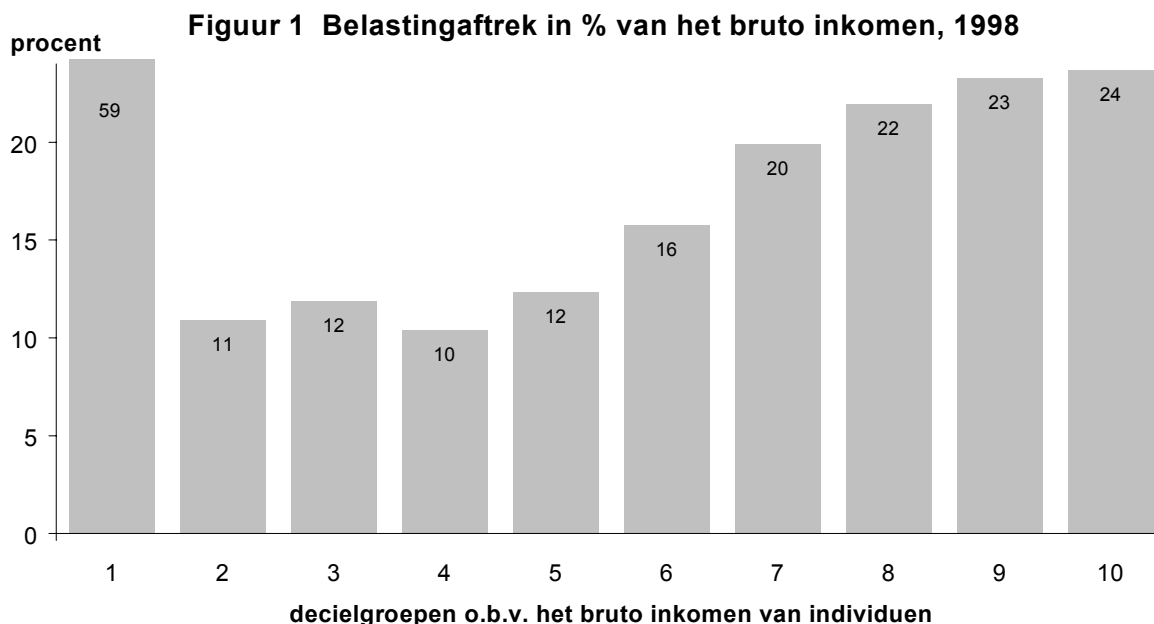
2.1 Het huidige stelsel

In 1999 zijn de volgende tarieven van toepassing op de belastbare som: 36,65% over de eerste f 15.000, 37,05% over de volgende f 33.175, daarna 50% over de volgende f 57.779 en ten slotte 60% over het meerdere (boven f 105.954). Voor bejaarden gelden in de gecombineerde eerste schijf 1a en 1b lagere tarieven (respectievelijk 18,75% en 19,15%), omdat zij geen premie AOW betalen. De belastbare som wordt grosso modo bepaald door op het bruto inkomen alle geldende aftrekposten in mindering te brengen.

De verdeling van de belastingdruk wordt niet alleen bepaald door de tariefstructuur, maar ook door de verdeling van aftrekposten. Voor de bepaling van deze verdeling kan gebruik worden gemaakt van het CBS Inkomenspanelonderzoek.⁵ Deze steekproef bevat 217.000 personen (75.000 huishoudens). Van deze personen zijn inkomens- en fiscale gegevens verzameld die zijn ontleend aan de administraties van de belastingen, de huursubsidie en de studiefinanciering. Figuur 1 laat zien dat het gebruik van aftrekposten - gemiddeld genomen -

⁵ Zie voor details CBS (1999) en De Kleijn (1998). Bij de berekeningen en simulaties met data uit het CBS IPO₁₉₉₆ is geactualiseerd naar de situatie van 1998.

oploopt met het inkomen.⁶ Doordat aftrekposten tegen het toptarief van de belastingplichtige worden verrekend, is het fiscale voordeel nog sterker inkomensafhankelijk. Als gevolg daarvan is de drukverdeling van de loon- en inkomstenbelasting aanzienlijk gelijkmatiger dan de progressieve tariefstructuur suggereert (zie figuur 2).⁷



bron: Eigen berekeningen met data die zijn ontleend aan de CBS Inkomensstatistiek (IPO); de in aanmerking genomen aftrekposten staan gespecificeerd in tabel 5.

Tabel 1 geeft een indruk welke inkomensgroepen in 1996 daadwerkelijk gebruik hebben gemaakt van diverse aftrekposten. Zo blijkt bijvoorbeeld dat vanaf twee maal modaal meer dan 70% van de individuen hypotheekrente aftrekt. Dit betekent dat een redelijk inkomensneutrale uitruil tussen beperking van hypotheekrenteafrek en verlaging van de hogere IB tarieven mogelijk is. Anderzijds blijkt uit tabel 1 ook dat sommige aftrekposten zich minder goed lenen voor zo'n uitruil. Aftrek buitengewone lasten worden bijvoorbeeld slechts door een kleine groep belastingplichtigen toegepast (7%).

⁶ De hoge aftrekquote in het eerste deciel komt deels door het lage inkomen (noemer-effect). Daarnaast is de specifieke samenstelling van dit deciel van belang: naast studenten en vakantiewerkers wordt het eerste deciel ook bevolkt door een groep zelfstandigen met zeer lage (deels negatieve) inkomens. Overigens wordt de aftrekquote van het eerste deciel in de analyse iets overschat als gevolg van de procedure om de situatie van 1998 te benaderen (ophoging 1996-1998). In het databestand 1996 bevinden zich in het eerste deciel een paar duizend directeur-grootaandeelhouders (DGA's) die zichzelf een laag salaris hebben toegekend en tevens relatief veel rente hebben afgetrokken. Door reparatiewetgeving terzake zullen veel van deze DGA's zich inmiddels in de hogere decielen bevinden.

⁷ Vergelijk Caminada (1997).

Tabel 1 Aandeel van belastingplichtigen met specifieke aftrekposten, 1996

	totaal	decielindeling o.b.v. het het bruto inkomen van individuen									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
aantal belastingplichtigen x miljoen	11,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
	aandeel	aandeel van belastingplichtigen met aftrekpost									
kosten eigen woning	25	1	1	3	5	10	19	32	45	58	72
rente op schulden consumptief krediet	20	2	4	7	8	15	21	28	34	37	42
werknemerspremies	78	73	81	90	92	82	77	74	74	70	62
premies voor lijfrenten	8	0	1	1	1	2	4	8	11	18	32
premies voor periodieke uitkeringen	39	3	2	3	3	34	60	68	73	75	73
alimentatie voor ex-echtgenoot	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	2
buitengewone lasten	7	1	2	7	7	9	9	9	9	9	10
aftrekbare giften	6	0	1	3	5	6	6	7	8	11	15
zelfstandigenaftrek	5	4	3	4	4	5	5	5	5	6	11
met aanslag te verrekenen verliezen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
reis- en verwervingskosten	65	68	49	45	39	55	68	78	84	86	82
premies voor pensioen en vut	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–

bron: Eigen berekeningen op basis de CBS Inkomensstatistiek (IPO 1996).

2.2 De IB2001

Het Belastingplan voorziet in een daling van de tarieven op arbeid. Voor 2001 wordt de volgende tariefstructuur voorgesteld:

Tabel 2 Tariefstructuur box I in 2001

schijf:	tarief:
1a: 0 - 31.651	32,90%
1b: 31.651 - 53.880	36,85%
2: 53.880 - 101.659	42,00%
3: > 101.659	52,00%
heffingskorting (algemeen)	3.321
maximum arbeidskostenforfait	1.262
niet-actievenforfait	308
arbeidskorting	1.535

bron: Memorie van toelichting bij het voorstel van de Wet IB2001, hoofdstuk 10, tabel 2.

Met name de tarieven in de schijven 2 en 3 gaan flink omlaag. De lengte van schijf 2 is overigens ingekort met het oog op een evenwichtiger inkomensbeeld. Tegenover de daling van de toptarieven staat de invoering van heffingskortingen, die relatief minder gunstig zijn voor de hogere inkomens. Het arbeidskostenforfait wordt sterk versoerd. Daartegenover wordt een forse generieke arbeidskorting geïntroduceerd.

De nieuwe tariefstructuur, zoals weergegeven in tabel 2, leidt - afzonderlijk bezien - tot een budgettaire derving van circa 25 miljard gulden (waarvan 7,9 miljard gulden in verband met de arbeidskorting). Dit bedrag wordt voor grofweg 12 miljard gulden gefinancierd uit grondslagverbreding, voor 8 miljard gulden uit verschuiving (verhoging BTW en milieuheffingen) en voor 5 miljard gulden uit de schatkist (lastenverlichting). Hierbij moet worden opgemerkt dat de omzetting van de huidige belastingvrije sommen in algemene heffingskortingen op zichzelf genomen tot een grondslagverbreding met een budgettair belang van circa 5 miljard gulden leidt. Dat dit bedrag niettemin een kostenpost vormt ter grootte van 0,45 miljard gulden komt doordat de heffingskorting om inkomenspolitieke redenen flink is verhoogd ten opzichte van de oorspronkelijke plannen.

Tabel 3 geeft een uitsplitsing van de belangrijkste vormen van grondslagverbreding en toont het budgettaire overzicht.

Tabel 3 Overzicht budgettaire consequenties maatregelen Belastingplan 2001

<i>Kosten:</i> x mld gulden		<i>Financiering:</i> x mld gulden	
Tariefstructuur	17,00	Verhoging BTW en milieuheffingen	8,10
Arbeidskorting	7,90	Omzetting belastingvrije sommen in algemene heffingskortingen	-0,45
		Versobering arbeidskostenforfait	4,20
		Oudedagsparaplu/lijfrente	1,50
		Consumptieve rente	1,20
		Vermogensrendementsheffing	0,45
		Diversen	4,90
		Lastenverlichting	5,00
totaal	24,9	totaal	24,9

bron: Gebaseerd op de Nota naar aanleiding van het verslag Wet IB2001 (Belastingherziening 2001), TweedeKamerstuk 26 727, no. 7, vergaderjaar 1999-2000, p. 392 en p.76.

Een bedrag van circa 12 miljard gulden als opbrengst van grondslagverbreding lijkt op het eerste gezicht wellicht substantieel. Afgezet tegen de ontwikkeling in het afgelopen decennium ontstaat echter een geheel ander beeld. Tabel 4 laat zien dat tussen 1990 (het jaar waarin de 'Oort'-herziening werd doorgevoerd) en 1998 de heffingsgrondslag met maar liefst 88 miljard gulden is versmald.

Tabel 4 Regelingen die de heffingsgrondslag van de LB/IB versmallen (x miljard gulden)

	1990	1998	mutatie
belastingvrije sommen	51,9	100,8	48,9
aftrekposten en vrijstellingen:			
pensioenen	17,7	26,0	8,3
eigen woning (saldo hypotheekrente en huurwaardeforfait)	12,3	23,3	11,0
verwervingskosten	8,2	17,7	9,5
premies lijfrente, alimentatie	3,8	5,9	2,1
spaarloonregeling	-	4,0	4,0
zelfstandigenaftrek	2,7	5,4	2,7
rente- en dividendvrijstelling	2,8	3,3	0,5
rente persoonlijke verplichtingen	2,7	2,6	-0,1
buitengewone lasten	2,2	2,7	0,5
reiskosten	0,8	1,1	0,3
aftrekbare giften	0,7	1,0	0,3
<i>totaal</i>^a	105,8	193,8	88,0

a exclusief (cijfers 1998): niet-actievenforfait (2,3), ouderenaftrek (5,2) en premies werknemersverzekeringen (6,5)

bron: Miljoenennota 1997 (bijlage 4), 'Belastingen in de 21e eeuw' (p.19 en p.37) en geactualiseerd cijfer voor de aftrekpost eigen woning van Caminada (1999).

Een deel van de grondslagerosie betreft in feite open-einde regelingen en is, behoudens wetswijziging, moeilijk te beïnvloeden. Een groot deel is echter het gevolg van het fiscale beleid in de afgelopen periode. Het betreft met name de verhogingen van de belastingvrije sommen, het arbeidskostenforfait en de zelfstandigenaftrek (voor zover die verhogingen uitgaan boven de inflatiecorrectie). Daarnaast zijn onder meer de ouderenaftrek en de spaarloonregeling geïntroduceerd. In totaal kan minstens 56 miljard gulden (65%) van de grondslagversmalling worden toegerekend aan het fiscale (inkomens) beleid.⁸

De grondslagversmalling in de periode 1990-1998 ging - afgezet tegen het naar aftrekposten gewogen belastingtarief van circa 44% - gepaard met een budgettaire derving van ruwweg 39 miljard gulden. Met andere woorden, de grondslagverbreding in het Belastingplan 2001 (opbrengst 12 miljard gulden) repareert slechts een beperkt deel van de grondslaguitholling sinds 1990.

3 Naar een bredere heffingsgrondslag en lagere tarieven?

De gemiddelde Nederlander stelt fors inkomen uit via deelname in (vaak collectieve) pensioenregelingen, en haalt weer bestedingsmogelijkheden naar voren door te lenen voor de eigen woning. Zowel het één als het ander is fiscaal aftrekbaar. Vervolgens wordt op de, eveneens onbelaste, waardestijging van de eigen woning nog bijgeleend om te kunnen meeprofiteren op de beurs, en ook dat blijft onbelast. Dat Nederland op meerdere van deze aspecten internationaal nogal uit de pas loopt is vanuit een folkloristisch oogpunt wellicht aanvaardbaar. Maar de economische kosten zijn hoog. Nederland heeft hoge IB-tarieven

⁸ Het totaal van eerder genoemde posten bedroeg in 1990 62,6 miljard gulden. Volgens de systematiek van de inflatiecorrectie zou dit bedrag in 1998 zijn opgelopen tot 76,0 miljard gulden (+21,45%). De realisatie bedraagt echter 132,4 miljard gulden. Derhalve kan 56,4 miljard gulden worden toegerekend aan beleid.

nodig om een effectieve gemiddelde belastingdruk te bereiken die helemaal niet opmerkelijk is.

In beleidskringen wordt het aantal mogelijkheden om de heffingsgrondslag fors te verbreden doorgaans laag ingeschat. Zo stelde het vorige kabinet⁹ dat "voor een aansprekende tariefsverlaging door middel van een dergelijke grondslagverbreding een prijs moet worden betaald die heel erg hoog is: schade aan belangrijke nevendoelinden van de belastingheffing, schokeffecten in de economie en een forse koopkrachtdaling voor grote groepen van belastingplichtigen". En verder "een mogelijke gedachte voor een verbreding van de grondslag die nog veel verder gaat, een zogenaamde flat tax ... kan dan ook geen serieus beleidsalternatief zijn". Ook meer recent heeft het Kabinet in de nota *Belastingen in de 21e eeuw* een flat tax als realistische beleidsoptie van de hand gewezen:

Afschaffen van alle aftrekposten, een flinke basisaftrek, zodat de laagste inkomens geen belasting hoeven te betalen en één laag belastingtarief voor alle belastingplichtigen. Dat is de basisgedachte van de zogenoemde flat tax. De discussie daarover heeft in de Verenigde Staten weliswaar een hoge vlucht genomen, maar tot op heden tot niets geleid. In Nieuw-Zeeland heeft de discussie uiteindelijk (eind jaren tachtig) wel geleid tot een ingrijpende belastinghervorming, met als kern daarvan een grondslagverbreding gecombineerd met tariefsverlaging en het uitbouwen van de verbruiksbelastingen (vervangen van de «wholesale-tax» door een belasting op de toegevoegde waarde). De grondslagverbreding werd onder andere gerealiseerd door de introductie van een aparte «fringe benefits tax» (die ziet op de voorheen grotendeels onbelastbaar gebleven inkomsten in natura, zoals bijvoorbeeld de auto van de zaak) en het schrappen van een aantal aftrekposten. Een tariefstructuur met vlakkere en lagere tarieven heeft voordelen: het verbetert de werking van de arbeids- en kapitaalmarkt, is internationaal concurrerend en lokt minder uit tot (tarief)arbitrage waardoor het stelsel aan eenvoud en robuustheid wint. Toch kleven hieraan ook nadelen. Zo zal het fiscale stelsel als beleids- en inkomenspolitiek instrument aan kracht verliezen. Bovendien leidt een flat tax vooral tot voordeel voor hoge inkomens. Tot op heden, zo kan worden vastgesteld, bestaat er in geen van de OESO-landen een flat tax. De Commissie Stevens (1991) heeft in zijn rapport een variant uitgewerkt, waarbij alle aftrekposten en vrijstellingen vervallen. In deze variant is voor 95% van de belastingplichtigen een vast tarief mogelijk van 26%.¹⁰ De commissie concludeert dat de inkomensgevolgen van een dergelijke operatie moeilijk aanvaardbaar zijn. Bovendien zou een dergelijke drastische grondslagverbreding grote schokeffecten in de economie veroorzaken. De flat tax is geen realistische optie; ook in andere landen is de flat tax niet (meer) aan de orde.

Kabinetsnota (1997) *Belastingen 21e eeuw. Een verkenning*. (p. 101)

Maar zijn de argumenten waarop de flat tax wordt afgewezen allemaal even valide?

Veel aftrekposten en vrijstellingen ontlenen inderdaad hun bestaansrecht aan nevendoelstellingen van belastingheffing, zoals een rechtvaardige inkomensverdeling en de fiscale sturing van economische en maatschappelijk gewenste uitkomsten. Uiteraard kunnen sommige fiscale faciliteiten juist bedoeld zijn om gedragsveranderingen te stimuleren om zodoende bepaalde nevendoelstellingen te realiseren. In dat geval wordt gesproken van belastinguitgaven. Een belangrijk nadeel van belastinguitgaven in vergelijking met rechtstreekse uitgaven is echter dat ze niet op de begroting worden verantwoord. Daardoor

⁹ Tweede Kamer vergaderjaar 1996-1997, 25051 nr.3.

¹⁰ In deze zogenaamde 'grimmige variant' vervallen alle aftrekposten (renteaftrek en aftrek sociale premies inclusief pensioenpremies) en vrijstellingen. De werkgeversdelen van de pensioenpremies en de premies voor de loondervingsverzekeringen worden tot de inkomsten uit arbeid gerekend en de vermogensopbrengsten van pensioenfondsen worden aan gezinnen toegerekend en bij hen belast. Ook de nu onbelaste kinderbijslag behoort tot de grondslag. Anderzijds vervalt de bijtelling van de huurwaarde eigen woning. Ten slotte worden de belastingvrije sommen vervangen door een tax credit van f1.600 per belastingplichtige. Samengenomen neemt de heffingsgrondslag met iets meer dan 30% toe.

wordt een kritische afweging belemmerd (zie Goudswaard en Vording, 1990). De Miljoenennota 2000 concludeert, onder het veelbelovende kopje "Een ijklijn voor belastinguitgaven" dat een ijklijn voor belastinguitgaven geen aanbeveling verdient.¹¹ Dit gebrek aan kritische afweging blijkt in praktijk. Uit onderzoek blijkt dat politici stelselmatig de neiging hebben om de kosten van fiscale sturing te onderschatten en de effectiviteit te overschatten (Vording, 1996). Zo is de fiscaliteit de laatste tien jaar intensief gebruikt om een knelpunt op te lossen dat uit ons sociale stelsel voortkomt, namelijk het geringe verschil tussen minimumuitkering en lagere lonen (replacement rates). Daartoe is het arbeidskostenforfait drastisch verhoogd. Tegelijk werd, in het kader van het algemene inkomensbeleid, de belastingvrije som ook fors verhoogd. Die twee beleidslijnen werkten tegen elkaar in, en per saldo gebeurde er met de replacement rates niet zo veel. Wel trad een enorme grondslaguitholling op. De IB 2001 is in belangrijke mate wetgeving ter reparatie van dit fiscale beleid. Een ander voorbeeld van - naar ons oordeel - misplaatst instrumentalisme vormt de spaarloonregeling. Deze regeling brengt hoge lasten voor de schatkist en hoge uitvoeringslasten met zich mee, en bij het doel kunnen grote vraagtekens worden geplaatst. In Nederland wordt immers al erg veel gespaard.¹²

Ook het effect van progressieve belastingheffing op de inkomensverdeling strookt vermoedelijk niet met de intenties van beleidsmakers, want de herverdelende werking van de progressieve tarieven in Nederland wordt substantieel verminderd door tal van aftrekposten die belastingplichtigen tot op zekere hoogte zelf kunnen beïnvloeden (zie paragraaf 2). Daarentegen hebben aftrekposten en vrijstellingen er wel toe bijgedragen dat de fiscale wetgeving in Nederland buitengewoon complex is. Het lijkt er op dat politici het primaire doel van belastingheffing, te weten het vullen van de schatkist, een beetje uit het oog zijn verloren. Graag brengen we in herinnering dat gedurende de afgelopen twee decennia in bijna alle OECD-landen belastinghervormingen zijn doorgevoerd die zich kenmerken door een verbreding van de heffingsgrondslag, lagere tarieven en veelal een vlakkere tariefstructuur (zie Cnossen en Messere, 1990 en Cnossen, 1990). Bij invoering van een flat tax zou de lijn van hervormingen in de OECD-landen eind tachtiger jaren verder worden doorgetrokken. In de Verenigde Staten is de afgelopen jaren inderdaad gedebatteerd over een mogelijke invoering van een 'flat tax'.¹³ Hoewel er in deze discussie vele varianten worden aangedragen gaat het bij een flat tax in essentie om een belastingstelsel met een vast tarief over een zo breed mogelijke heffingsgrondslag. De discussie in Europa is nog niet zo ver: hier vindt de flat-rate benadering tot nu toe alleen bij kapitaalinkomsten steeds bredere toepassing. Voorstanders van invoering van een flat tax wijzen er in het algemeen in de eerste plaats op dat het huidige belastingstelsel erg complex is en daardoor hoge administratieve lasten met zich meebrengt. Voor Nederland zijn de jaarlijkse uitvoeringskosten in verband met de heffing

¹¹ Miljoenennota 2000, p. 121.

¹² Met de spaarloonregeling kan (uitgaande van een rentevergoeding van 4%) een voordeel na belasting worden behaald oplopend van bijna 17% op jaarbasis voor gebruikers in de eerste belastingschijf tot meer dan 30% per jaar voor gebruikers die tegen 60% worden belast. Het gaat hierbij om een volstrekt risicoloze belegging.

¹³ Zie bijvoorbeeld Feld (1995), *The Economist* (1996), McLure Jr. (1996) en de internetsite <http://www.senate.gov/comm/jec/general/flatxrept.html>. Eerder uitgewerkte voorstellen voor de VS zijn afkomstig van Hall en Rabushka (1985). Zie ook enkele Europese voorstellen van Frederiksen (1994 en 1996), Ruiz-Huerta *et al* (1996) en Caminada, Goudswaard en Vording (1996) en de analyses van Owens (1997) en Pechman (1990).

van loon- en inkomstenbelasting en sociale premies geschat op 4,8% van de opbrengst.¹⁴ Een stelsel dat inkomsten aan de bron belast met een proportioneel tarief zonder aftrekposten zou een sterke reductie van deze uitvoeringskosten moeten kunnen opleveren.

Als tweede voordeel kan de daling van de marginale tarieven worden genoemd. Hoge marginale tarieven tasten volgens de gangbare theorie het aanbod van arbeid (en kapitaal) aan, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Zo kunnen hoge marginale tarieven negatieve effecten hebben op scholingsbeslissingen, motivatie van werknemers, de signaalfunctie van loonverschillen op de arbeidsmarkt en de omvang van het zwarte circuit (zie Bovenberg, De Mooy en Van der Ploeg, 1994). Overigens worden negatieve effecten van belastingheffing op het arbeidsaanbod niet of nauwelijks bevestigd door empirisch onderzoek. Met name het effect op het arbeidsaanbod van mannen blijkt zeer gering (zie De Kam, 1995). In de theorie van de imperfecte arbeidsmarkt zouden hoge marginale tarieven een positief effect kunnen hebben op de werkgelegenheid door de loonmatigende werking die ervan uitgaat. De effecten van hoge tarieven op reële economische keuzen zijn per saldo niet altijd duidelijk.

Het is aannemelijk dat effecten op de fiscale presentatie van economische keuzen veel groter zijn (zie Slemrod, 1992). Dit is het terrein van de fiscale arbitrage, waar belastingplichtigen, gegeven hun reële keuzen, de gunstigste fiscale weg zoeken. Dat loont meer naarmate de tariefverschillen groter zijn. Een verschil tussen 60% en 0% (bijvoorbeeld waar een consumptieve besteding al dan niet als fiscale aftrekpost kan worden gepresenteerd) heeft vanzelfsprekend gevolgen voor de wijze waarop de burger zijn keuzen presenteert aan de fiscus. Een bijzonder punt van overweging is hier het tariefverschil tussen de voorgestelde boxen I en III. Hoger betaalde werkenden zullen constateren dat hun inkomsten tegen 30% in plaats van 52% worden belast indien zij voor die inkomsten de passende fiscale vorm weten te vinden. De IB 2001 geeft juist de werkenden die vermoedelijk het gemakkelijkst arbeidsinkomsten kunnen presenteren als beleggingsinkomsten de sterkste prikkel om dat ook te doen. Verkleining van de verschillen in effectieve tarieven tussen vergelijkbare economische handelingen zal deze fiscale arbitrage reduceren.

Dit geldt in het bijzonder ook voor de verstoring die het gevolg is van de uiteenlopende fiscale behandeling van verschillende spaar- en beleggingsvormen. Zo wordt beleggen in een eigen huis fiscaal bevoordeeld, terwijl op dividenden een dubbele heffing drukt¹⁵; individuele besparingen via pensioenfondsen of levensverzekeraars zijn tot op zekere hoogte aftrekbaar, maar vrije besparingen niet. Overigens zal de voorgestelde invoering van de vermogensrendementsheffing er wel aan bijdragen dat het niet langer fiscaal aantrekkelijk is om kapitaalinkomen om te zetten in onbelaste vermogenswinsten. Allerlei fiscale constructies behoren daarmee tot het verleden. Niettemin blijft er bijvoorbeeld de mogelijkheid om hypotheekrente af te trekken tegen het relatief hoge progressieve tarief in box I (werk en woning) en eigen vermogen te beleggen tegen lage proportionele tarieven in

¹⁴ Het betreft de kosten van burgers (aangifte), van werkgevers (inhouding) en van belastingadministratie. Zie Allers (1994).

¹⁵ Eerst vennootschapsbelasting, daarna, bij uitdeling, inkomstenbelasting. Dat dit materieel een dubbele heffing zou zijn is overigens omstreden. Verdedigbaar is dat deze dubbele heffing is verwerkt in de prijsvorming van aandelen; dubbele heffing zou zich dan alleen voordoen bij uitgifte van nieuwe aandelen. Ook is de vraag of de vennootschapsbelasting wel op de (normale) winst drukt. In competitieve internationale markten zou deze druk immers worden afgewenteld op de immobiele factor arbeid. Ook financiering met vreemd vermogen heeft tot gevolg dat het normale kapitaalrendement op Vpb-niveau pro tanto onbelast blijft.

box III (sparen en beleggen), in belastingvrije kapitaalverzekeringen of in de pensioenparaplu. Daarmee lijkt het eigen huis de spin in het web van belastingarbitrage te worden, dat is gebaseerd op het aftrekken van rente tegen hoge tarieven en het beleggen tegen lage tarieven.

Het belangrijkste bezwaar tegen een flat tax lijkt van principiële aard. Mag een fiscaal stelsel voorbijgaan aan de draagkracht van individuen door geen rekening te houden met individuele omstandigheden (zoals buitengewone lasten) en inkomensverschillen? Een mogelijk antwoord op die vraag is dat het huidige fiscale stelsel er niet in is geslaagd om op bevredigende wijze naar draagkracht te belasten, zodat het tijd wordt voor minder ambitieuze fiscale regels. De in 2001 in te voeren heffingskorting biedt uiteraard een duidelijk aanknopingspunt voor globale inkomenspolitiek. Een ander mogelijk antwoord is dat een grovere verdeling van de publieke lasten kan worden gecompenseerd door een meer verfijnde verdeling van publieke baten. Dat houdt overigens wel in dat de winst van een flat tax in termen van eenvoud en administratieve lasten weer geheel of ten dele verloren kan gaan door nieuwe uitgavenprogramma's.

4 Flat tax in Nederland?

Een drastische vorm van vermindering van arbitragemogelijkheden is een proportioneel tarief over een zeer brede grondslag. Zo'n flat tax kan men zich voorstellen als een objectieve heffing op alle vormen van arbeids- en kapitaalbeloning, ongeacht de vraag aan wie de beloning ten goede komt. In het kader van zo'n heffing zou een forse verbreding van de heffingsgrondslag aanvaardbaar zijn, die onder de op persoonlijke draagkracht gerichte IB nog allerlei bezwaren kan oproepen. Het gaat dan echt om het belasten van de produktiefactoren kapitaal en arbeid, niet langer om het meten van individuele draagkrachtverschillen.

De flat tax die wij hier zullen uitwerken is goed vergelijkbaar met de analyse van De Kam en Van Herwaarden (1988) die de gevolgen van introductie van een 'simpeltaks' laten zien. Zij concluderen dat een simpeltaks met een proportioneel tarief van 40% in 1985 budgettair neutraal zou zijn geweest. Ruim een kwart van de huishoudens zou daarbij meer dan 5% aan koopkracht verliezen. De berekeningen van De Kam en Van Herwaarden waren echter gebaseerd op een aanzienlijk minder uitgebreide dataset en betroffen de 'voor-Oortse' situatie.

4.1 Uitwerking

In onze analyse hanteren we een zo breed mogelijke grondslag op basis van de beschikbare gegevens en zetten een belastingvrije voet in die, gegeven het proportionele tarief, gelijk is aan een heffingskorting. Wanneer de flat tax (hetgeen voor de hand ligt) wordt opgezet als een bronheffing bij werkgevers en uitkeringsinstanties, wordt de werknemer niet in de belastingheffing betrokken. De heffingskorting kan individueel worden verrekenend. Om de nieuwe heffingsgrondslag te bepalen zijn bijna alle aftrekposten voor alle

belastingplichtigen geschrapt.¹⁶ Zie tabel 5. Als gevolg van deze aanpassingen neemt de belastbare grondslag met ruim 108 miljard gulden toe (34%).¹⁷ Twee Meer dan zestig procent van de toename komt voor rekening van drie aftrekposten: de premies pensioenverzekering, de aftrekpost eigen woning en de reis- en verwervingskosten.

Als gevolg van een dergelijke extreme grondslagverbreding zou - ceteris paribus - een budgettair neutraal uniform tarief van 27,7% gerealiseerd kunnen worden. De flat tax levert dus een tarief op dat duidelijk lager is dan het eerste-schijftarief.

Tabel 5 Van belastbare som naar grondslag flat tax: de omvang van aftrekposten 1998

Situatie 1998 x mld gulden		Stelsel van Bentham met flat rate x mld gulden	
1 belastbaar inkomen	417,9	belastbaar inkomen 'flat tax' (1+4)	526,3
2 belastingvrije sommen	100,8	belastingvrije sommen (tax credit)	100,8
grondslag van heffing (1-2)	317,1	grondslag 'flat tax' (1+4-2)	425,5
3 opbrengst loon- en inkomstenbelasting	118,0	budgettair neutrale opbrengst (ex ante)	118,0
4 aftrekposten / verbreding van de grondslag	108,4		
pensioenpremies	26,0		
hypotheekrente minus fiscale huurwaarde	23,3		
reis- en verwervingskosten	18,8		
premies werknemersverzekeringen (wn)	6,5		
premies voor lijfrente en alimentatie	5,9		
zelfstandigenaftrek	5,4		
ouderenaftrek	5,2		
spaarloon c.a.	4,0		
rente- en dividendvrijstelling	3,2		
buitengewone lasten	2,7		
consumptieve rente	2,6		
niet-actievenforfait	2,3		
vut premies (werknemersdeel)	1,5		
aftrekbare giften	1,0		
effectief tarief: 3/(1-2)	37,2 %	flat rate: 3/(1+4-2)	27,7%

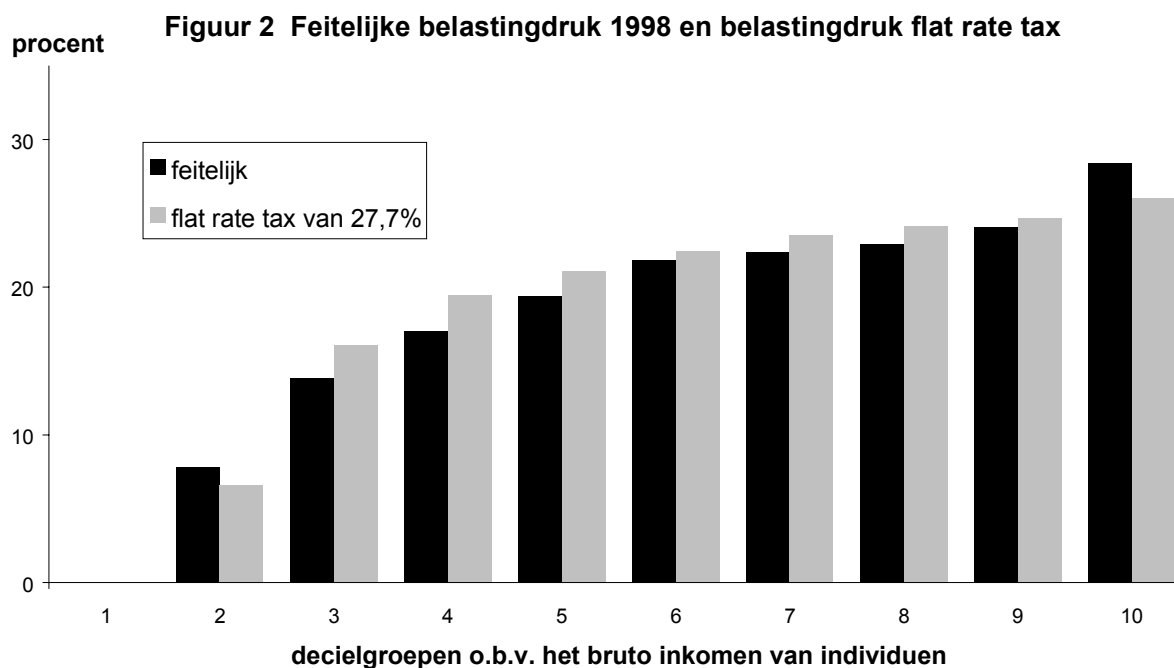
bron: Alle cijfers in het linkerdeel van de tabel zijn afkomstig uit de Kabinetsverkenning *Belastingen in de 21e eeuw* (p.19 en p.37), met uitzondering van de vut-premies (bron: CBS Jaarboek) en het saldo van de hypotheekrenteafrek en de bijtelling fiscale huurwaarde (geactualiseerd cijfer; zie Caminada, 1999).

¹⁶ Het werkgeversaandeel van de premies WW wordt niet in de heffingsgrondslag betrokken, aangezien het hier een algemene omslagpremie betreft, waarbij het redelijk is dat een deel door de werkgever wordt gedragen. Het werkgeversaandeel in de premie ZFW blijft, net als thans het geval is, belast.

¹⁷ In het rapport van de commissie Stevens (1991 p.243 ev.) is een 'grimmige variant' doorgerekend waarbij de grondslag zelfs toeneemt met 129 miljard gulden. Die analyse is niet goed vergelijkbaar omdat: ook de belastingvrije sommen (daar 53 miljard gulden) komen te vervallen; vermogensinkomsten van pensioenfondsen wél aan gezinnen worden toegerekend en bij hen belast; werkgeversaandelen van de premies WW en ZW wél in de heffingsgrondslag worden betrokken; er sprake is van een twee-schijventarief (top-tarief 50% vanaf f100.000, daaronder 25,7%). De verdelingseffecten zijn doorgerekend met het SCP-micromodel dat geënt is op een bestand uit 1987 (AVO'87, steekproef van 11.560).

4.2 Inkomensgevolgen ¹⁸

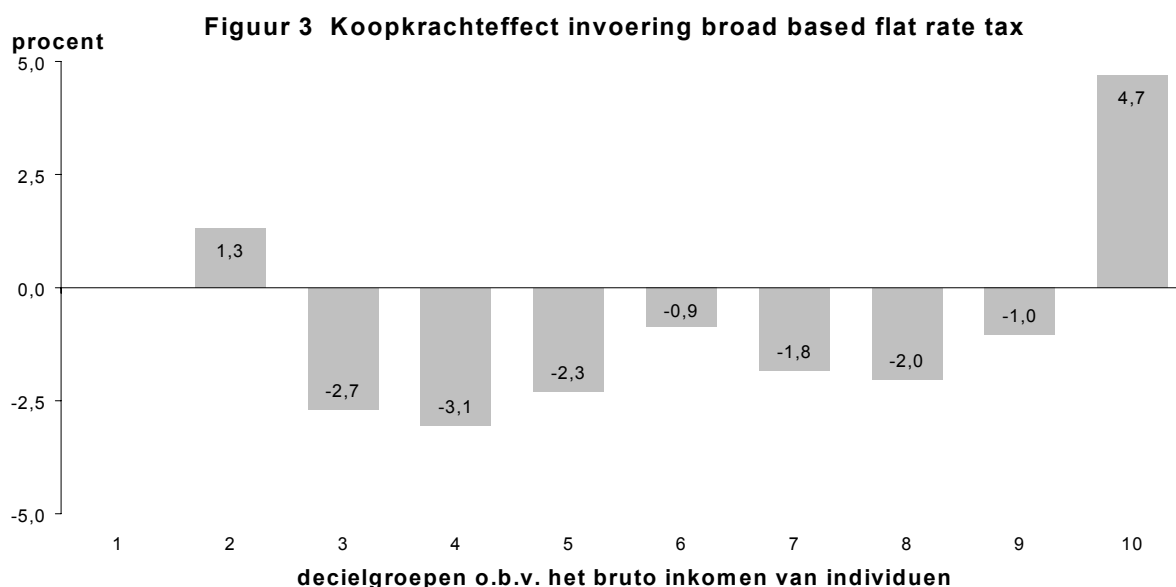
Figuur 2 laat het effect op de gemiddelde belastingafdracht per inkomensdeciël zien. De grijze balkjes geven de gemiddelde druk van de flat tax over inkomensgroepen weer, de zwarte balkjes tonen de belastingdruk onder de huidige systematiek (maar wel in verhouding tot het brede inkomensbegrip van de flat tax).



bron: Eigen berekeningen met data die zijn ontleend aan de CBS Inkomensstatistiek (IPO); zie ook noot 18.

Om een duidelijker beeld te geven zijn de verschillen in belastingafdracht ook uitgedrukt als percentage van de besteedbare inkomens in de uitgangssituatie. Figuur 3 toont de koopkrachteffecten van de flat tax.

¹⁸ De verdelingsgevolgen van dit stelsel zijn in kaart gebracht door simulatie op basis van het CBS Statistiek van de Personele Inkomensverdeling (IPO). Sommige aftrekposten en vrijstellingen zijn niet in de CBS-data opgenomen, maar deze zijn aan de relevante groepen toegerekend en wel zodanig dat de toename van de heffingsgrondslag gelijk is aan het met deze posten gemoeide bedrag. Het betreft hier de premies voor VUT en verplichte pensioenregelingen (ook het werkgeversdeel van deze premies is toegerekend aan belastingplichtigen), de ouderenaftrek, het niet-actievenforfait, de rente- en dividendvrijstelling en de spaarloonregeling. Om redenen van technische aard (beschikbaarheid van data) simuleren we de veranderingen ten opzichte van het fiscale jaar 1998.



bron: Eigen berekeningen met data die zijn ontleend aan de CBS Inkomensstatistiek (IPO); zie ook noot 18.

Voor de laagste inkomens verandert er niets, aangezien hun inkomen niet boven de belastingvrije som uitkomt.¹⁹ Voor de tweede decielgroep treedt een klein positieve koopkrachteffect op. Een brede categorie van middeninkomens verliest: in het traject van besteedbare inkomens van f 25.000 tot f 85.000 daalt de koopkracht (0,9 tot 3,1%). Bij de tien procent hoogste inkomens is duidelijk sprake van winst. De koopkrachtstijging bij een besteedbaar inkomen vanaf f 85.000 bedraagt 4,7%. Merk overigens op dat, ondanks het feit dat maar liefst acht decielen er op achteruitgaan en slechts twee deciel er op vooruit gaan, de belastinghervorming budgettair-neutraal is (ex-ante). Dit komt doordat het topdeciel het overgrote deel van de IB opbrengt. Hun aandeel in het totaal van de belastingopbrengst bedroeg in 1998 circa 37 procent. Onder het gesimuleerde regime van de flat rate tax daalt dit aandeel fors, maar bedraagt nog altijd 34 procent.

Opmerkelijk is dat de koopkrachteffecten over een zeer lang inkomentraject binnen een bandbreedte van +/- 5% blijven. Dat is de bandbreedte die de commissies Oort en Stevens aanvaardbaar achtten bij hun voorstellen voor belastinghervorming. Hierbij dient echter wel te worden herhaald dat is gerekend met de gemiddelden van de tien onderscheiden inkomensklassen. Vanzelfsprekend zullen de individuele koopkrachteffecten spreiding vertonen rond die gemiddelden. Naarmate in de huidige situatie meer of minder dan het gemiddelde in de desbetreffende inkomensklasse gebruik wordt gemaakt van aftrekposten, is het koopkrachtverlies respectievelijk de koopkrachtwinst groter. Het lijkt overigens aannemelijk dat menig belastingbetaler buiten de eerder genoemde bandbreedte van +/- 5% zal vallen, maar deze spreiding kan niet worden getoond, omdat het CBS om redenen van privacy uitsluitend gegevens over aftrekposten verstrekt die geaggregeerd zijn naar inkomensklasse.²⁰

5 Opmerkingen

¹⁹ In dit verband speelt de specifieke samenstelling van dit deciel een rol; zie noot 6.

²⁰ Ter illustratie: in de eerder genoemde grimmige variant van grondslagverbreding cq. tariefverlaging, zoals uitgewerkt in het rapport van de commissie Stevens (1991), blijft voor minder dan de helft van de belastingplichtigen de verandering in het besteedbaar inkomen binnen een bandbreedte blijft van +/-5%.

Vanzelfsprekend kleven er vele principiële en praktische problemen aan een dergelijke flat tax. Wij noemen de volgende punten:

- De hier gehanteerde brede heffingsgrondslag is vatbaar voor kritiek, en wel vanuit twee gezichtspunten.
 - Aan de gesimuleerde brede heffingsgrondslag ligt geen theoretisch verantwoord inkomensconcept ten grondslag, zoals de Haig-Simons definitie van inkomen (Simons, 1938). Het is vrijwel ondoenlijk om een dergelijk theoretisch concept operationeel te maken en vervolgens door te rekenen. In plaats daarvan borduren we – om praktische redenen – voort op het huidige, tamelijk hybride, inkomensbegrip. Dan valt het oog op belangrijke elementen van dubbele heffing. Met name blijven de uitkeringen van pensioenen en werknemersverzekeringen belast, terwijl de premies niet meer aftrekbaar zijn. Daar staat overigens tegenover dat in onze flat tax de beleggingsinkomsten van pensioenfondsen evenmin als thans belast worden. In economische zin is er geen sprake van een volledig dubbele heffing.
 - Het tweede gezichtspunt is dat van de heffingsgrondslag voor een flat tax als stelsel van heffingen aan de bron. Vragen rond draagkrachtmeting (tariefstructuur), dubbele heffing, e.d. zijn dan niet aan de orde. Zo'n stelsel zou arbeids- en kapitaalbeloningen in brede zin moeten belasten. Of de door ons geoperationaliseerde grondslag aan deze eis voldoet, is open voor discussie.
- Een andere complicatie is dat de analyse zich toespitst op de IB, terwijl de Vpb buiten beschouwing blijft. Er blijven dus fiscale prikkels bestaan rond beslissingen over de rechtsvorm en financieringswijze van de onderneming.
- Ten slotte wordt in de analyse geen rekening gehouden met de economische en de gedragsreacties die zonder twijfel van zo'n drastische hervorming zullen uitgaan, zoals veranderingen in het arbeidsaanbod²¹ en de naar verwachting ingrijpende gevolgen van de volledige afschaffing de aftrek hypotheekrente of van de pensioenpremies voor de markt van koopwoningen respectievelijk de besparingen. Ook gaan we voorbij aan de problematiek van de timing en de benodigde tijd die nodig zal zijn om een flat rate tax in te voeren (langdurig overgangsregime).

De genoemde problemen zullen in de praktijk voorlopig prohibitief zijn. Het gaat ons er echter uitsluitend om te laten zien dat veel verder kan worden gegaan op de weg van grondslagverbreding in ruil voor tariefverlaging.

6 Een realistische beleidsoptie

6.1 Uitwerking

In aansluiting op het voorgaande presenteren wij een meer realistisch alternatief met eveneens een substantiële grondslagverbreding.²² Ten opzichte van de IB2001, kiezen wij

²¹ Zie hiervoor bijvoorbeeld Atkinson (1995) en Frederiksen (1994 en 1996).

²² Zie ook Goudswaard en Caminada (1998).

voor een aanzienlijk lagere heffingskorting, een vervanging van de generieke arbeidskorting door een gerichte Earned Income Tax Credit (EITC) en een verplaatsing van de eigen woning van box I naar box III.

Meer concreet bevat onze optie de volgende elementen.

- Uitgangspunt is het bedrag dat het kabinet inzet ter verlaging van de tarieven e.d.. Het gaat om een bedrag van 16,5 miljard gulden, te weten de 11,3 miljard gulden van het complex verbreding/verschuiving/vergroening en de 5 miljard gulden die als lastenverlichting (smeergeld) wordt ingezet.²³
- Voorts wordt de belastingvrije som gereduceerd tot het niveau van 1990, aangepast aan de inflatie en vervolgens verrekend tegen het tarief in de eerste schijf (zie hierna). Dat resulteert in een heffingskorting van f1.416. Iedereen heeft recht op de algemene heffingskorting. Indien de partner geen inkomen heeft, heeft deze toch recht op de algemene heffingskorting. Daarbij volgen we de systematiek van de IB2001, zij het dat in de IB2001 de algemene heffingskorting beduidend hoger is (f3.321) dan in onze variant.
- Het arbeidskostenforfait wordt eveneens gereduceerd tot het niveau van 1990. Met toepassing van de inflatiecorrectie resulteert een minimum forfait van f252 en een maximum van f1.259. Het percentage is 4%. Dit regime is nagenoeg conform het voorstel van de IB2001.
- In aanvulling op het verlaagde generieke forfait wordt een gerichte 'Earned Income Tax Credit' ingezet conform variant 18 uit bijlage 1 van de kabinetsnota *Belastingen in de 21e eeuw*. Dat wil zeggen: de EITC loopt lineair op van f0 tot f1.500 bij het minimumloon, blijft constant tot 115% van het minimumloon en loopt daarna weer lineair af tot f0 bij 150% van het minimumloon. De EITC is aanzienlijk goedkoper dan de door het kabinet voorgestelde generieke arbeidskorting (2,5 miljard versus 7,9 miljard gulden). Bij een voldoende lange afbouwfase zijn de arbeidsmarkteffecten van de EITC volgens berekeningen van het CPB gunstiger dan van de generieke arbeidskorting (zie Graafland en De Mooij, 1998).
- De eerste eigen woning gaat van box I naar box III.²⁴ Wij betogen, in navolging van onder meer Stevens (1999) en Snels, Streefkerk en Vendrik (1999), dat de eigen woning in box III hoort. Nu valt over de precieze vormgeving te twisten, maar een bruikbaar alternatief is naar ons oordeel een belasting van 30% (het tarief van box III) over het huidige huurwaardeforfait (1,25%), terwijl de hypotheekrente ook tegen 30% aftrekbaar is. De meeste arbitragemogelijkheden rond het eigen huis komen dan te vervallen en het progressie-element in zowel de renteaftrek als het eigenwoningforfait verdwijnt. Daar staat tegenover dat vooral de eigenaarbewoners in de hoogste tariefschijven zullen worden getroffen. Tariefverlaging (zie hierna) zal dit nadeel compenseren.

Op basis van dit pakket kan een aantrekkelijke tariefstructuur worden gerealiseerd met twee schijven: in de eerste schijf - die f2.687 korter is dan de lengte van de in de IB2001 voorgestelde gecombineerde schijf 1a en 1b (f 53.881) - geldt een tarief van 25% en

²³ Cf. Centraal Planbureau (1999, p.8, tabel 1).

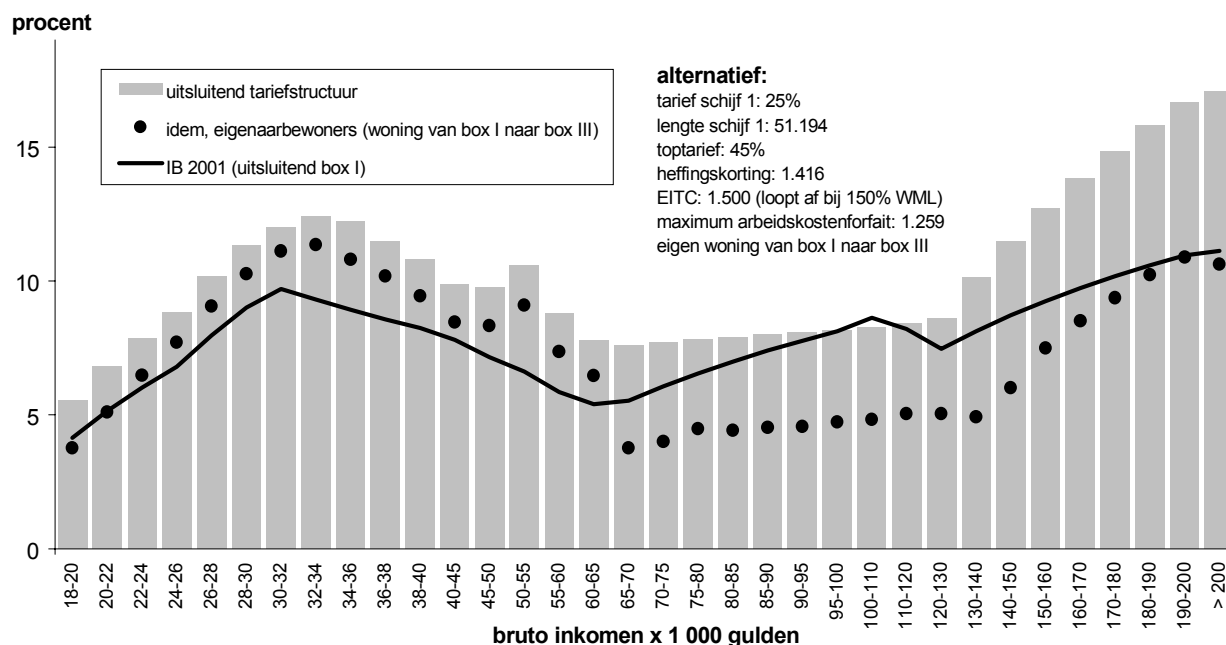
²⁴ Gebaseerd op Caminada, Goudswaard en Vording (1999). Zie voor een meer theoretisch onderbouwde analyse Vording, Goudswaard en Caminada (1999).

daarboven een tarief van 45%.²⁵ De tweede en derde schijf worden dus samengevoegd. Er blijven slechts twee schijven over, terwijl het kabinet het aantal schijven juist heeft vergroot van drie naar vier. De tarieven van onze variant zijn over de hele linie beduidend lager dan in het Belastingplan 2001 (oplopende tarieven 32,9%; 36,85%; 42% en 52%).

6.2 Inkomensgevolgen

De inkomenseffecten van deze variant worden in figuur 4 geïllustreerd, waarbij onderscheid is gemaakt tussen eigenwoningbezitters (bolletjes) en niet-eigenwoningbezitters (balkjes). Deze inkomensgevolgen kunnen worden vergeleken met de inkomenseffecten van het Belastingplan 2001 (weergegeven middels de doorgetrokken zwarte lijn).

Figuur 4 Koopkrachteffecten alternatieve tariefstructuur



bron: eigen berekeningen met het model Microtax van het CPB; de benodigde data voor de inkomensgevolgen van de verschuiving van de eigen woning van box I naar box III zijn afkomstig uit de CBS Statistiek Personele Inkomensverdeling (IPO).

In het algemeen zijn de koopkrachteffecten redelijk vergelijkbaar met die van de IB2001 (uitsluitend box I; vergelijk de grijze blokken met de doorgetrokken zwarte lijn). Winst ten opzichte van het kabinetsvoorstel is dat de middeninkomens er gunstiger uitspringen. De

²⁵ De budgettaire effecten zijn op diverse manieren doorgerekend. Zo hebben wij ondermeer in het model Microtax van het CPB een uitgebreid wegingschema ingebouwd, waardoor de budgettaire consequenties van het alternatief konden worden benaderd. Ten tweede is een berekening gemaakt met hulp van de onderverdeling van heffingsgrondslagen over de schijven zoals opgenomen in de kabinetsnota *Belastingen 21e eeuw* (pagina 21). Daarbij is rekening gehouden met het feit dat grondslagverbreding in sommige gevallen invloed heeft op de tariefschijf waarin belastingplichtigen zich bevinden. Dit neemt niet weg dat de berekening globaal is.

koopkrachtwinst voor eigenaarbewoners valt iets lager uit. Overigens zijn in de IB2001 de koopkrachteffecten voor eigenaarbewoners ook minder gunstig dan voor de overige belastingplichtigen zoals weergegeven door de doorgetrokken zwarte lijn. Dat komt doordat de aftrekpost eigen woning tegen lagere tarieven zal worden afgerekend.

Rond het minimum is er forse koopkrachtwinst, met name door de inzet van de EITC en het lagere tarief. Voor bruto inkomens boven f 130.000 (tweeënhalf maal modaal) is ook sprake van een flinke winst. Daar staat tegenover dat de in deze figuur niet weergegeven verliezen als gevolg van het complex verbreding/verschuiving/vergroening hier wat groter zijn. Overwogen zou kunnen worden om de effecten voor de hoogste inkomens verder te mitigeren door het tarief of het fictieve rendement van de vermogensrendementsheffing te verhogen, onder gelijktijdige verruiming van de vrijstellingen om de kleine spaarders te ontzien.

Samenvattend levert onze variant met dezelfde budgettaire middelen een aantrekkelijker tariefstructuur op dan het Belastingplan 2001. De EITC kan de incentives aan de onderkant van de arbeidsmarkt flink versterken. Immers, door de voldoende lange afbouwfase van de EITC - in combinatie met het lage belastingtarief van 25% - is de marginale drukproblematiek, zelfs in de afbouwfase van de EITC, aan de onderkant van de arbeidsmarkt *kleiner* dan in het kabinetsvoorstel. Rekening houdend met de koopkrachteffecten van het complex verbreding/verschuiving/vergroening zijn de inkomensmutaties als gevolg van deze variant evenwichtiger verdeeld dan in het Belastingplan 2001. Bovendien is de verplaatsing van het eigen huis naar box III, gecombineerd met een heffingskorting voor betaalde hypotheekrente, fiscaal meer consistent dan indeling in box I. Wij menen dat daarmee ook de rust voor eigenaarbewoners uiteindelijk beter is gediend dan met het kabinetsvoorstel. Bovendien zijn de koopkrachteffecten voor huiseigenaren - bij terugsluizing van de meeropbrengst in (nog) lagere tarieven - vrij gering.

7 Conclusie

Het Belastingplan 2001 brengt lagere tarieven, deels gefinancierd door een verbreding van de heffingsgrondslag. Deze grondslagverbreding is echter aanzienlijk kleiner dan de grondslag*versmalling* die in het afgelopen decennium is opgetreden. Ook na 2001 blijft de heffingsgrondslag smal en de tarieven dus hoger dan noodzakelijk. Risico's voor een verdere grondslagversmalling (eigen woning) zijn bovendien duidelijk aanwezig.

Wij pleiten om economische en uitvoeringstechnische redenen (vereenvoudiging) voor een verdere grondslagverbreding in ruil voor tariefverlaging. Ter illustratie hebben we een flat rate tax met een extreem brede grondslag doorerekend. Het uniforme tarief komt dan uit op 28%. Opmerkelijk is dat de koopkrachteffecten van een dergelijk stelsel grosso modo binnen redelijke marges blijven. Diverse problemen, zoals dubbele heffing en onvoorspelbare gedragseffecten, staan een dergelijk flat rate systeem echter voorlopig in de weg. Wij hebben daarom ook een realistischer alternatief geschetst met eveneens substantiële grondslagverbreding en lagere tarieven. Belangrijkste elementen zijn: een veel lagere heffingskorting, alleen een gerichte arbeidskorting, en verplaatsing van de eigen woning van box I naar box III. Daarmee kan – budgettair neutraal – een aantrekkelijke structuur worden gerealiseerd met twee schijven met tarieven van 25% en 45%. De koopkrachteffecten van dit alternatief wijken niet sterk af van die van de IB2001, maar zijn op sommige punten (middeninkomens) wat evenwichtiger. Bovendien is sprake van een

aanzienlijk consistent en verantwoord fiscale behandeling van het eigen huis. Een volgende belastingherziening ligt in het verschiet.

Geraadpleegde literatuur

- Allers, M.A. (1994), *Administrative and Compliance Costs of Taxation and Public Transfers in the Netherlands*, Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Atkinson, A.B. (1995), *Public Economics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal*, Clarendon Press, Oxford.
- Bovenberg, A.L., R.A. de Mooy en F. van der Ploeg (1994), 'Werkt een "Robin Hood"-beleid?', *Economisch Statistische Berichten*, 13 april 1994, pp.332-336.
- Brandsma, R.P.C.W.M., en H. Vording (1997), 'De loonsom- en bedrijfsvermogensbelasting: een spiegelhistorie', in: H. Vording en C. van Raad (red), *Echte belastinghervorming*, Kluwer, Deventer, 1997, pp. 103-132.
- Caminada, K. and K.P. Goudswaard (1996), 'Progression and Revenue Effects of Income Tax Reform', *International Tax and Public Finance* 3 (1), pp.57-66.
- Caminada, K., K.P. Goudswaard en H. Vording (1996), 'De inkomensgevolgen van een vlaktaks', *Economisch Statistische Berichten*, 26 juni 1996, pp.574-577.
- Caminada, K. (1997), *De progressie van het belastingstelsel*, proefschrift Universiteit Leiden, Thesis Publishers, Amsterdam.
- Caminada, K., and K.P. Goudswaard (1997), 'Distributional Effects of a Flat Tax: An Empirical Analysis for the Netherlands', *Department of Economics Research Memorandum* 97.04, Universiteit Leiden.
- Caminada, K. (1999), 'Aftrekpost eigen woning: wie profiteert in welke mate? Ontwikkeling, omvang en verdeling van de hypotheekrenteaftrek en de bijtelling fiscale huurwaarde', *Department of Economics Research Memorandum* 99.02, Universiteit Leiden.
- Caminada, K., K. Goudswaard en H. Vording (1999), 'De eigen woning anders belast', *Economisch Statistische Berichten* 5 november 1999, pp. 814-816.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (1999), *Personele inkomensverdeling 1996*, SDU-uitgeverij, Den Haag.
- Centraal Planbureau (1999), *Economische gevolgen van de Belastingherziening 2001*, Werkdocument 115, Den Haag.
- Cnossen, S. (1990), 'Hervorming van de inkomstenbelasting, een internationaal perspectief', *Geschriften van de Vereniging voor de Belastingwetenschap* 182, Deventer.
- Cnossen, S., and K. Messere (1990), 'Income Tax Reforms in OECD Member Countries', *Bulletin International Bureau of Fiscal Documentation*, October, pp.463-483.
- Commissie voor de belastingherziening (1991), *Graag of niet*, Sdu Uitgevers, Den Haag (rapport commissie Stevens).
- Economist, The (1996), *America's Tax Reform*, January 13th, pp.52-54.
- Feld, A.L. (1995), 'Living with the Flat Tax', *National Tax Journal* 48 (4), pp.603-618.
- Frederiksen, N.K. (1994), *A Dynamic General Equilibrium Simulation Model for Fiscal Policy Analysis*, EPRU Economic Studies 1/1994, Copenhagen Business School.
- Frederiksen, N.K. (1996), *Flat Rate Income Taxation: Macroeconomic and Efficiency Effects*, paper presented at the 52nd IIPF Congress, August 26-29, Tel Aviv, Israel.
- Goudswaard, K.P., en H. Vording (1990), 'De analyse van belastinguitgaven' in: C. van Raad, G.P. Frank (red.), *Gielebundel*, Deventer, pp. 231-243.
- Goudswaard, K.P., en K. Caminada (1998), 'Belastingen in de 21e eeuw: veel v's, weinig wol', *Weekblad Fiscaal Recht* 29 januari 1998, pp.133-143.
- Graafland, J.J., en R.A. de Mooij (1998), 'Analyzing Fiscal Policy in the Netherlands - Simulations with a revised MIMIC', *CPB Onderzoeksmemorandum* 140, Den Haag.

- Grapperhaus, F.H.M. (1995), 'Loonsom- en bedrijfsvermogensbelasting (LBB)', *Weekblad Fiscaal Recht* 1 juni 1995, pp. 777-778
- Grapperhaus, F.H.M. (1995), 'Belasting op produktiefactoren', *Weekblad Fiscaal Recht* 12 oktober 1995, pp. 1525-1538.
- Hall, R.E., and A. Rabushka (1985), *The Flat Tax*, Hoover Institution Press, Stanford.
- Kam, C.A. de, en F.G. van Herwaarden (1988), 'Belastingherziening in Nederland: problemen en perspectieven', *preadvies van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, 1988.
- Kam, C.A. de (1995), 'Schaden hoge belastingen de economie?', *Economisch Statistische Berichten*, 20 september 1995, p.838.
- Kleijn, J.P. De (1998), 'Inkomensverdeling 1996', *Sociaal-economische maandstatistiek* 15 (3), pp.18-22 en pp.75-85.
- McLure, C.E. Jr. (1996), 'International Implications of the Flat Tax', *Bulletin for International Fiscal Documentation*, November/December, pp.511-515.
- Owens, J. (1997), *Emerging Issues in Tax Reform: the Perspective of an International Administrator*, paper presented at the 53rd IIPF Congress, August 25th, Kyoto, Japan.
- Pechman, J.A. (1990), 'The Future of the Income Tax', *American Economic Review* 80 (1), pp.1-20.
- Ruiz-Huerta, J., J. Lopez-Laborda, J. Onrubia and N. Badenes (1996), *Income Tax Reform, Fiscal Decentralization and Income Redistribution: Some Empirical Evidence for the Spanish Case Derived from a Panel Data Base Analysis*, paper presented at the 52nd IIPF Congress, August 26-29, Tel Aviv, Israel.
- Simons, H.C. (1938), *Personal Income Taxation*, University of Chicago Press, Chicago.
- Slemrod, J. (1992), 'Do Taxes Matter? Lessons from the 1980's', *American Economic Review*, vol. 82 (2), pp. 250-256.
- Snels, B.A.W., M. Streefkerk en C.C.M. Vendrik (1999), 'Eigen huis, eigen vermogen', *Economisch Statistische Berichten* 4 juni 1999, pp. 424-427.
- Stevens, L.G.M. (1999), 'Fiscale beleidsnotities 2000', *Weekblad Fiscaal Recht*, 30 september 1999, pp. 1234.
- Tweede Kamer (1996), *Aanpassing van de loon- en inkomstenbelasting c.a., met het oog op vereenvoudiging van de wetgeving en vermindering van de administratieve lasten van het bedrijfsleven.*, TweedeKamerstuk vergaderjaar 1996-1997, 25 051 no.3, Den Haag.
- Tweede Kamer (1997), *Belastingen in de 21e eeuw. Een verkenning.* TweedeKamerstuk vergaderjaar 1997-1998, 25 810 no.2, Den Haag.
- Tweede Kamer (1999), *Voorstel van Wet*, TweedeKamerstuk vergaderjaar 1998-1999, 26 728 no.2, Den Haag.
- Tweede Kamer (1999), *Nota naar aanleiding van het verslag Wet IB2001 (Belastingherziening 2001)*, TweedeKamerstuk vergaderjaar 1999-2000, 26 727 no. 7, Den Haag.
- Vording, H. (1996), 'Werk, werk, werk! Maar hoe zit het met de werking van fiscale instrumenten?', *Openbare Uitgaven* (2), pp.61-70.
- Vording, H., K.P. Goudswaard, en C.L.J. Caminada (1999), 'De eigen woning naar box III', *Weekblad Fiscaal Recht* 9 december 1999, pp. 1694-1703.